



司法裁決摘要

張德榮(“申請人”)訴 行政署長(“署長”) 高院憲法及行政訴訟 2014 年第 136 號; [2018] HKCFI 2557

裁決 : 司法復核申請得直
聆訊日期 : 2017 年 9 月 6 日
判案 / 裁決日期 : 2018 年 11 月 19 日

背景

1. 添馬用地由政府總部、行政長官辦公室、立法會綜合大樓及添馬公園共同占用，並以永久政府撥地形式撥予行政署長(“署長”)。
2. 政府總部有東西兩翼。政府總部東翼外有一前地(“前地”)，屬於政府總部的一部分，由署長負責管理。前地是用作政府總部的車輛上落客通道，以及政府總部和立法會綜合大樓職員和訪客的行人通道。
3. 政府總部和行政長官辦公室在 2011 年年底啟用後，署長推行一套機制，規定凡擬使用前地舉行公眾集會及遊行(下稱為“公眾秩序活動”)，必須提出申請(“該許可機制”)。根據該許可機制：
 - (a) 前地只在星期日及公眾假期上午 10 時至下午 6 時 30 分向公眾開放，以供舉行公眾集會及遊行，但須先向署長提出申請並獲其批准。換言之，前地在所有平日及星期六並不開放予公眾舉行公眾秩序活動。
 - (b) 在星期日及公眾假期使用前地進行公眾秩序活動，不論所涉人數多寡，須先獲得署長批准。署長就此作出的批准後可隨時撤回，無須事先通知。
 - (c) 只有當署長就進出前地範圍內指定地點作出批准，該等地點才會在許可進出的時間內屬《公安條例》(第 245 章)所指的公眾地方。
4. 2014 年 9 月 17 日，本案申請人按照該許可機制提交申請，以期在 2014 年 9 月 19 日上午 9 時至下午 7 時在前地舉行公眾集會。由於建議的活動日期是平日，該申請在同日被拒絕(“該決定”)。
5. 在本司法復核中，申請人質疑該許可機制和該決定是否合憲合法，理由是兩者違反包括《基本法》第二十七條和《香港人權法案》(“《人權法案》”)第十六及第十七條所分別保障的發表自由及和平集會自由的權利，且兩者也不符合依法規定的要求，原因是署長在根據與物業管理權有關的普通法下行使前地管理權所衍生的後果，既並非充分明確或可充分預測，也非足可預見。



争议点

6. 本案的争议点如下：

- (1) 该许可机制及该决定是否符合依法规定的要求(“依法规定的争议点”)
- (2) 该许可机制及该决定是否因对发表自由及和平集会自由权利的限制不符合相称验证准则，而违反《基本法》第二十七条及《人权法案》第十六和第十七条，故属违宪。(“相称性的争议点”)
- (3) 该许可机制及该决定是否因按事实错误而作出，因此属违法或不合理。(“不合法的争议点”)

律政司就法院的裁定的摘要

(原讼法庭的判案书全文(只有英文版)载于 https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=118531&QS=%2B&TP=JU)

7. 法庭作出裁决时，援引终审法院在 *香港特别行政区诉方国珊* (2017) 20 HKCFAR 425 一案的判案书所订立的原则。有关原则关乎当有人寻求在他人物业内行使发表、集会和示威自由的权利时，法院应如何评估及裁定对这些权利所施加的限制是否合宪合法(第 40 至 50 段)。
8. 扼要而言，第 7 段所指的原则为：
 - (i) 凡有人寻求在任何类别的物业(不论是国有物业、政府物业、商用物业，还是私人住宅物业)行使发表自由和集会自由等权利，即触及该等权利。
 - (ii) 政府认为身为业主便有权不受约束地选择禁止或批准公众进出有关物业，这属原则上错误。
 - (iii) 应该只采用一个通用准则，即依法规定的要求和相称验证准则。
 - (iv) 就相称验证准则而言，由于发表自由和集会自由的权利延伸至示威者欲以何方式及在何处表达意见，因此须衡量“每次在有关地点的示威形式、规模及影响”(第 47 段)。
9. 法庭就“依法规定”的争议点裁定，署长在行使普通法下的所有权权利时并按该许可机制的条款所施加的限制，符合“依法规定”的要求。任何人寻求进入及使用前地都可合理地明确知道，其在前地行使发表自由及集会自由的权利所涉界线和各种后果的风险。因此，法庭驳回这司法复核的理由(第 65 段)。



-
10. 法院就相称性的争议点裁定，该许可机制因不符合相称验证准则而属违宪(第 73 至 77 段)：
- (a) 署长未能证明，严格和全盘的限制(载于上文第 3 段)不超出达致确保政府总部正常运作不被干扰这合法目的所必要的限度。
 - (b) 该许可机制不容许以平日或星期六的申请为例外情况而给予任何酌情处理，亦即不考虑申请人有意在前地行使权利的方式，以及有关参与人士的数目。
 - (c) 有意抗议的人士可以使用其他方式在政府总部附近向政府请愿，这一点并无减损 *在前地* 所施加的限制须符合相称验证标准的事实。
11. 至于不合法的争议点，随着终审法院对 *方国珊* 一案的裁决，关于前地究竟是私人抑或公众地方的问题已无关宏旨。然而，法院认为，署长订立该许可机制乃基于他作为土地拥有人原则上可排除任何人进入该处行使发表自由和集会自由的权利，这是犯了法律上的错误。就这点而言，该许可机制已涉及不合法的元素，故属违法(第 84 至 85 段)。

律政司
民事法律科
2018 年 11 月